

法政大学学術機関リポジトリ

HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

自治体における政策評価制度の展開：議会による 二次評価との連携

著者	蘭 亮人
出版者	法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会
雑誌名	公共政策志林
巻	2
ページ	29-42
発行年	2014-03-24
URL	http://hdl.handle.net/10114/11424

〈投稿論文〉

自治体における政策評価制度の展開 —議会による二次評価との連携—

蘭 亮 人

要旨

本論文の目的は、「住民自治」の拡充のために地方議会の二次評価、および自治体の政策評価制度を通じた住民参加の可能性について考察することである。

政策評価には多くの活用方法がある。本論文ではそれらのうち、評価結果の公表による政策の結果について説明責任の履行に着目した。評価結果の公開により、自治体の活動結果についての情報を提示することは、自治体行政への各種の住民参加に資する情報を提供することに繋がる。しかし、公開されている評価結果の多くは、住民参加に資する情報を提供しているとはいいがたい。原因として、拡大した政策評価が行政機関の内部評価が主体となっており、住民の活用等をあまり考慮していない制度設計であることが考えられる。本論文は、外部主体の二次評価による評価の質の向上について検討した。実施されている二次評価の多くは第三者機関による二次評価であるが、近年執行機関の一次評価に対して地方議会が二次評価を行う事例がわずかであるが散見されてきた。住民の代表である地方議会が二次評価を行うことは、評価制度の民主的正統性の確保となる。そのため、地方議会による二次評価について事例をふまえて分析し、地方議会の二次評価と第三者機関の二次評価のそれぞれがもつ成果や可能性について考察した。

キーワード：政策評価、業績測定、地方議会、住民参加

はじめに

1960年代において政府の活動範囲の量的拡大と質的变化に伴い、アメリカで大々的に導入された政策評価は試行錯誤を経てその手法を洗練化した。日本では、バブル崩壊以降のNPM（New Public Management）型行政改革および2002年の「行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）」制定に伴い、政策評価が急速に拡大した。2010年には全自治体の54.4%（977団体）が政策評価を導入した。これらの政策評価の大半は、事業を担当する所管課が指標を用いた簡易な自己評価を行う「目標管理」型の政策評価¹であり、その目的は主として予算削減、職員の意識改革、行政活動の透明化等であ

った。今日、これらの政策評価制度が導入されて一定期間が経過し、様々な課題が浮かび上がってきた。

本論文は政策評価の様々な目的のうち、行政活動の透明化および行政統制の手段として有効なツールであることを重視し、評価制度を分析する。行政機関が自らの政策を目的に照らして自己評価を実施し、公表することは、行政機関が実施した政策の結果についての説明責任を果たすこととなり、ひいては自治体行政をより開かれたものとする。

しかし、今日の自治体の政策評価の現状を鑑みると、行政機関が自己評価を実施し公表するだけでは、住民参加に活用しうる情報を提供できていない。武藤（武藤2002：105-114）は、市民や政治家

が政策について評価するのに必要な情報を提示することを目的とした評価レポートの作成について言及した。また、市民や政治家が政策評価の主体となるために、首長の下に「市民評価委員会」を設置し、議会に「評価特別委員会」を設置する必要性を指摘した。

行政機関以外の主体による評価の実施状況として、2010年時点では政策評価を行っている自治体977団体のうち358団体が行政機関以外の主体による評価を実施した（総務省2011：5）。それらの多くは外部評価委員会といった第三者機関による二次評価である。さらに、第三者機関による二次評価の一部では、公募等で住民を評価委員として選出して、評価を実施している。また近年、議会が二次評価を実施する事例がわずかながら見られてきた。

本論文は、本来行政機関を監視・評価する役割をもつ議会の二次評価について検討するために、議会の二次評価の事例について調査を実施した。そして、評価制度導入の目的、導入経緯、制度の運用における成果や課題を明らかにするために調査結果を分析した。また、第三者機関の成果について先行研究や事例をもとに分析した。それらの分析をもとに、住民参加に活用しうる情報を提供する政策評価の形態について考察した。

今日の日本には政策評価、行政評価、事務事業評価等多くの名称の評価制度、手法が存在している。一般に行政における政策評価とは、政策・施策・事務事業のうちいずれのレベルを対象にするにしろ、政府の活動方針とその結果の関係を当該活動方針に内在しているはずの目的・手段連鎖に照らして評価する活動（西尾2000：28）とされている。本論文では上記の意味合いをもったものを政策評価として論じていく。

自治体で実施されている二次評価には少なくとも、一次評価の質の向上を目的とした二次的な評価と、一次評価と同様の形式の評価を異なる主体が行う二次的な評価の二種類が存在する。さらに、一次評価の質の向上を目的とした二次的な評価は少なくとも、一次評価の評価表を網羅的に審査・校閲する形式と、本文中で述べる一次評価をふまえた施策評

価と評価レポート作成の補助の二種類が存在する。

本論文においては、上記の様々な形態の二次的な評価を全て二次評価とした。行政機関が評価を行うのに対し、議会等他の主体が同種の手法で評価を行うのは、二元代表制をとる自治体において意義のある試みである。また、一次評価の存在を起点とした二次的な評価については、全て二次評価とした。

1. 自治体における政策評価制度の現状と課題

日本の自治体では財政難による行財政改革の必要性や改革派首長の存在、地方自治の拡大等により、「事務事業評価」「時のアセスメント」「業務棚卸表」といった評価制度が1990年代に先行自治体によって実施され、その後多くの自治体へと拡大した。また2000年代に「事業仕分け」が実施され、多くの自治体へと拡大した。

1.1 政策評価の現状

多くの自治体へと広がった政策評価の主流を占めるのは、目標に対する達成度を測定する仕組みである「目標管理」型の評価であった。この形式は、1～2枚程度の評価表によって行われる簡略化された評価である。執行機関の活動を政策、施策、事務事業等に階層構造化し、各事務事業や施策を担当する所管課が自己評価として評価表を作成する。評価の際には自らの活動の対象と目的の把握、目的達成のための定量的指標の設定と指標の達成度合いの計測が求められる。

自治体の種別における評価の対象を見ると、都道府県では大半の自治体が施策評価を実施しているのに対し、市区町村では導入している自治体が半数以下である。事務事業については都道府県では一部に対し評価を行っている割合が高いが、指定都市以下の自治体においては、事務事業の全てを評価している自治体と一部を評価している自治体がおおよそ半々となっている。都道府県では施策評価を軸にした体系的な評価へと既に移行しているのに対し、市区および町村では未だ移行過程にあると考えられる（表1）。

評価制度導入の目的および成果について見てみると、2009年に全国の自治体を対象に実施された評価制度の実態に関するアンケート調査²（三菱総合研究所2009b）では、自治体における事務評価制度導入の目的として「執行の効率化」「行政活動の成果向上」「企画立案過程の改善」「資源配分の改善」「住民とのコミュニケーション」の5つがあげられている。各種の目的を掲げた自治体の内、都道府県では「住民とのコミュニケーション」を除いた全ての目的において概ね8割程度が「成果が上がっている」としている。しかし市区や町村では、「住民とのコミュニケーション」を除いた各種の目的について「成果が上がっている」としているのは5割程度にとどまっている。「住民とのコミュニケーション」の目的において「成果が上がっている」とした自治体は、都道府県では5割程度、市区町村では3割程度となっている³（図1）。

これにより、都道府県においては評価制度の成果

が実感できているのに対し、市区および町村では成果を未だ実感できていない自治体が多く存在することがうかがえる。市区や町村では体系的な運用への移行過程にあることが、成果の実感の差に繋がったと考えられる。

「住民とのコミュニケーション」は他の目的と比べ成果の実感が薄い。評価結果の公表は年々拡大しているが、その多くは評価表をそのままホームページ上で公開するという形式であり、そこから住民が行政機関の活動の成果について把握するのは難しい。評価制度導入の目的として説明責任の履行を提示しつつも、行政機関内部で評価制度を運用することに重点が置かれ、評価制度を住民とのコミュニケーションツールとして活用することへ労力があまり割かれていないことが見受けられる。

1.2 政策評価制度の課題

評価制度の抱える課題として、予算への反映、評

表1 自治体種別の政策評価の対象（導入済みの団体に占める割合）

	都道府県	指定都市	市区	町村
政策	21 (45.7%)	6 (33.3%)	78 (12.5%)	23 (8.2%)
施策	41 (89.1%)	11 (61.1%)	307 (49.3%)	86 (30.7%)
事務事業	41 (89.1%)	17 (94.4%)	613 (98.4%)	276 (98.6%)
事務事業の全て	13 (28.3%)	9 (50.0%)	291 (46.7%)	126 (45.0%)
事務事業の一部	28 (60.9%)	8 (44.4%)	322 (51.7%)	150 (53.6%)
評価を導入済みの団体数	46	18	623	280

総務省（2011：4）をもとに筆者修正

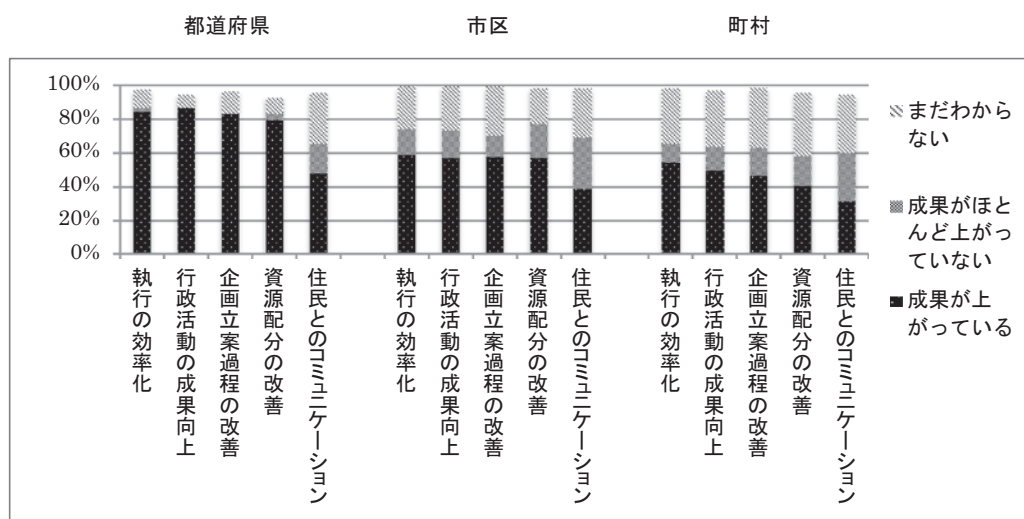


図1 事務事業評価制度導入目的における成果の状況

三菱総合研究所（2009b：4-28）をもとに筆者作成

価の客観性の問題、自己評価と政治との関係について言及し、最後に評価の目的の対立について指摘する。

1.2.1 予算への反映と自己評価の問題

主流となった「目標管理」型の評価は、自己評価の形式で行われている。セクショナリズムにより所管課は自らの予算が削減されるような行動は避ける。評価が予算と連動するのなら、それをふまえた評価となる。その結果達成可能な数値が目標値として掲げられ、当該事業は適正に執行されていると評価される傾向が生じる。この傾向が続くと評価制度が完全に形骸化してしまう。

仮に当該事業は極めて効率的に執行されているという評価をしたからといって褒賞がもらえるわけではなく、むしろ効率性に合わせて予算が削減される可能性が高い。行政組織は一定の予算のもとで公共的な価値のために様々な活動を行わなければならず、特に歳入の伸び悩みに加え社会保障等の義務的経費が増加している今日の状況下では事業を拡充することは困難である。

この課題に対して、解決を見出すことができるのが予算インセンティブ制度である。浜松市（静岡県）では「予算を活かすインセンティブ」浜松方式という制度を導入している。創意工夫による経費の節減、あるいは余った予算について、財政部の判定の下一定割合の予算を所管課の事業に付与している。所管課にとって利益が生じるこのような制度と上手く連携させれば、自己評価と予算への反映の問題を改善することが可能となる。

1.2.2 評価の客観性の問題

多くの自治体では、行政の透明性確保のために評価結果を公表している。また、評価の客観性の確保のため、行政機関内部での二次評価や外部主体による二次評価を導入した自治体もある。

2010年の時点で政策評価を行っている自治体977団体の内、358団体が行政以外の主体による評価を行っている。これらの内で最も多く用いられているのは第三者機関による二次評価である。自治体の種別を見ると指定都市では大半の自治体が外部主体による二次評価を実施しているのに対し、市区や町村では半数以下と少ない（表2）。市区および町村で二次評価の実施例が少ない理由については、大規模な自治体との予算の規模や人員の違い等が考えられる。

これらの二次評価は様々な形式で実施されているが、大別すると一次評価の質的向上を目的としたものと、一次評価と同様の形式の評価を行うものの二種類に分けられる。所管課が実施した一次評価に対するこれらの二次評価の意義は、二次評価を実施する主体によって異なる。一次評価の質的向上を目的とした二次評価は、行政機関内部で企画課や財政課といった行政評価を所管する部署が一次評価の評価表を網羅的に審査・校閲する場合や、評価の専門家を主とした第三者委員会およびNPOが評価システムを検証する場合に意義があると考えられる。

一次評価と同様の形式の二次的な評価は、評価の対象となった事業の個別分野の専門家を主とした第三者委員会やNPOが、専門知識を活用し評価する場合に意義があると考えられる。また、公募住民を主とした第三者委員会や議会が、それぞれの視点で

表2 行政機関以外の主体による評価の実施状況（導入済みの団体に占める割合）

	都道府県	指定都市	市区	町村
第三者機関	20 (43.5%)	11 (61.1%)	168 (27.9%)	48 (17.1%)
NPO 等他団体	2 (4.3%)	0	4 (0.6%)	5 (1.8%)
議会	1 (2.2%)	0	8 (1.2%)	4 (1.4%)
住民	0	5 (27.8%)	73 (11.7%)	32 (11.4%)
その他	3 (6.5%)	1 (5.6%)	20 (3.2%)	5 (1.8%)
評価導入済みの団体数	46	18	623	280

総務省（2011：5）をもとに筆者修正

評価を行う場合に意義があると考えられる。無論、個別分野の専門家や住民、議会が一次評価の質的向上を目的とした二次評価を行うことも意義のある試みである。

政策評価制度を通じた住民参加の拡充という観点からは、二次評価を通じた政策評価制度そのものへの住民参加と、二次評価により評価結果を住民参加に資する情報へと向上させることが意義のある取り組みとしてあげられる。後者の取り組みの一例として狛江市（東京都）の「狛江市施策レポート」作成に関する外部評価委員会の存在があげられる。

自治体が評価結果を公表していても、その多くは評価表をそのまま公開するという形式であり、住民が自治体の活動を把握することが極めて難しい。例えば事務事業レベルの評価しか実施していない自治体で、事務事業評価表をそのまま公開したとしても自治体の活動を把握することが困難である。政策評価を実施する目的に説明責任の履行を掲げるうえで、この点は大きな問題である。そのため狛江市では、評価表をそのまま公開するだけでなく、評価表の公開に加えて施策レベルの評価のレポートである「狛江市施策レポート」を作成して公開している。

「狛江市施策レポート」は、執行機関が自己評価を行った後、専門家、有識者、公募住民、行政職員から成る外部評価委員会がレポートを作成する対象となる施策を決定している。対象とされた施策について、担当課がレポートの原案を作成し外部評価委員会へと提出する。外部評価委員会はそれを受け、レポート原案に対する委員会の意見を首長に提言する。その後、提言をふまえて修正した施策レポートを公開している。

このように様々な指標と組み合わせた詳細なレポート等と併せて公表することで、自治体の政策やその評価結果について詳細に提示することが可能である。また、仮に職員単独では詳細なレポートの作成は困難だとしても、外部評価委員会からの助言や提言等の意見を受け、施策についてのレポートを作成することで、自治体の政策の結果について、住民にわかりやすく提示することが可能となる。

1.2.3 自己評価と政治との関係

さらに自己評価と政治との関係をどうするかという問題がある。政策評価の議論で対象となるのはほとんどが行政組織であり、評価の多くは所管課による自己評価である。実際、外部主体の二次評価においても主体のほとんどは第三者機関や住民である（図3）。これに対し、議会が二次評価を行うという事例がわずかにみられるようになった。2012年には24の自治体⁴で議会による二次評価が行われた⁵。

議会による二次評価の特徴として、議会が二次評価を申し出た際に、執行機関は基本的に断ることができない点があげられる。第三者機関による二次評価を実施する自治体がある一方、制度の改善を図らずに評価制度の運用を続けている自治体もある。様々な課題がある評価制度を粛々と続けた結果、待ち受けるのは制度の完全な形骸化である。評価制度が効果的に運用されるか、もしくは形骸化するかは、執行部側の改善努力に大きくゆだねられている。

その際に、執行機関側が政策評価の改善の乗り気でない場合であっても、議会側が二次評価を申し出ることによって、自治体の政策評価に新たな展開を生じさせることができる。この点が、二次評価の実施主体において議会が他の主体と比較して異なる特質である。また、議会は予算や条例等について自ら議決を行った機関ではあるが、政治的な政策決定の判断について委ねられている機関である。そのため、議会が二次評価を実施し、施策や事務事業等の是非について議論し指摘することは議会本来の役割ということができる。

1.2.4 評価の目的の対立

そもそも政策評価に関する議論が複雑なのは、様々な立場の論者がそれぞれの志向する評価の目的について主張しているためである。南島（2007：182-194）によると、政策評価を取り巻く議論には主として行政統制の手段としての政策評価を強調する「制度志向」、合理的な意思決定の産出を政策評価と解する「手法志向」、政策評価による意識改革と手続き主義からの脱却を求める「成果志向」、現場で起きていることを説明するだけの道具として政

策評価を理解する「自己評価」の4つのモードが存在する。「制度志向」の論者は主として政治学者や行政学者であり、「手法志向」の論者は主として経済学者や工学者である。「成果志向」の論者は経営学者やコンサルタント、実務家であり、「自己評価」は論者というより評価を行う所管課の言い分である。

これらの4つのモードはそれぞれ対立し合う関係にある。あるモードの価値は別のモードの価値と相反するためである。学問上の議論では、民主的な意思決定に価値を見いだす「制度志向」と合理的な意思決定を重視する「手法志向」が対立する。実務上の議論では、職員の意識改革や手続き主義からの脱却を目指す「成果志向」と評価制度の実施により作業負荷が増大した「自己評価」が対立する。

しかし、「制度志向」「手法志向」「成果志向」の3つの目的は完全に相反するものではなく、うまく運用すればそれぞれの目的を同時に達成できる⁶。実際に予算インセンティブ制度を導入した浜松市は予算の削減と同時に、「予算はつかいきるもの」から「予算は上限」へと職員の意識の転換を図っている。当然それぞれの目的の達成度合いは変わってくるが、どの目的に比重を置き運用するかという評価制度の根底にある目的の対立についての理解が、制度の効果的な運用に必要である。

本論文は、自治体における政策評価の目的を行政の透明性確保およびに行政統制の手法であることを重視したうえで評価制度の分析を行う。透明性確保の手法として、自己評価の厳格化、評価結果の公表、行政機関内部での二次評価の実施および厳格化、外部主体による二次評価の実施等があげられる。自己評価の厳格化は行政職員に過度の作業負荷をかけ、本来の事業執行に負担をかける恐れがある。

そのため二次評価の実施に着目したうえで、地方議会の二次評価による行政機関の一次評価の質の向上について検討する。元来、二元代表制の下で行政機関を監視・評価する役割をもつ議会は、第三者機関等の他の外部主体と一律に並べるべきではない。むしろ、行政機関の一次評価と議会の二次評価を併せて自治体の政策評価として捉えるべきだと思われる。

2. 議会による二次評価

2000年代後半から地方議会において新たな取り組みが実施された。議会の活動全般について規定した「議会基本条例」の制定、住民への説明責任の履行および住民参加の場としての議会報告会の実施、委員会や本会議での議論を活発化させるための議員間討議の推進や執行部側への反問権の付与等、様々な取り組みが拡大している。その中で一部の議会において、決算審査の強化等を目的とし、執行機関の政策評価に対し議会が二次的な評価を実施するという取り組みが広がっている。

2005年に多摩市議会で議会による二次評価が導入された。その目的は決算審査を次年度の予算編成へと活かすことであり、決算審査と連動する議会の事務事業評価制度の構築を図った。多摩市議会の取り組みを皮切りに、他の自治体においても議会による二次評価が試みられ、議会による二次評価の拡大がみられている。

2.1 議会による二次評価の構造

執行機関の一次評価結果は、議会において決算審査で資料として扱われる。しかし、一部の自治体では議会の決算審査における特殊な活動として、一次評価から一部の事務事業や施策を抽出し二次的な評価を実施している。対象事業は決算委員会や各常任委員会で、議員や会派の関心等をもとに協議等によって選定される⁷。

議会による二次評価を実施している自治体を見ると、大まかな流れは以下のようになっている。

- ①決算の確定を受け、各事業の所管課で自己評価が行われる。
- ②自己評価が完了した後に、評価書が議会側へ提出される。
- ③その後、議会が評価対象となる事業を選定し、事業の評価を実施する。この際に評価を実施する事業の所管課は議会に事業の説明を行い、議会から質疑を受ける。

- ④所管課への質疑，各会派や各議員の意見調整を経て，議会としての最終的な評価がなされ，予算編成の資料として首長に提出される。

制度の大まかな流れは上記の通りだが，各自治体では当然細かな点は異なる。また，同じ制度でも効果的に運用されている自治体とそうでない自治体がある。そのため議会の二次評価の実態，およびその成果と課題を把握するために，議会の評価を実施している各自治体に対して調査を行った⁸。質問項目は議会の評価制度の導入経緯，導入目的，制度の構造，年度ごとの評価を実施した事業数，制度設計の際に参考にした自治体や事例，制度の実施によって生じた成果や課題，評価活動の根拠となる条例等の有無，住民に対し評価結果をどのように提示しているかの8点であった。

これらの調査の結果をふまえて，より詳細に制度の実態を把握するために，参考にした自治体として多くあげられた自治体や，成果や課題の項目で着目すべき点をあげていた多摩市（東京都），飯田市（長野県），佐賀市（佐賀県）の3つの自治体について，追加でインタビュー調査を実施した⁹。それらの調査や文献調査で得た情報，および自治体の公式ホームページに記載されている情報等をもとに，以降では上記の3つの自治体での議会の二次評価の導入経緯と制度の現状について記述し，調査結果について考察を加えた。

2.2 多摩市議会（東京都）

多摩市議会では従来，9月の第三回定例会において市長から提出された決算認定議案を受け取り，10月中旬から11月上旬に決算特別委員会を開催し委員会で結論を出し，12月の第四回定例会の最終日に認定・不認定の結論を出すという形で前年度決算を審議した。

2004年に多摩市において行政改革の一環として「多摩市自治基本条例」が制定され，事務事業評価制度が試行された。それを機に執行部側の事務事業評価に対して，各議員や会派の質疑を通じた意見にとどめずに，議会が議会としての視点で事務事業評

価を実施することとした。

2.2.1 評価の手順

評価手順は順次変更されているが，2012年度の手順は以下の通りであった。

- ①第3回（9月）定例会中に決算認定議案の提出を受け，各会派で事前評価を行う。
- ②決算特別委員会で審査（評価対象事業→対象事業以外）を行う。
- ③審査後，各会派で最終評価を行う。
- ④各会派の評価の点数やコメントをふまえて各分科会が議論した上で改めて評価表を作成し，首長側へ提出する。
- ⑤最終評価を全議員・市長等へ配付する。

2.2.2 制度実施における成果と課題

多摩市議会において，議会による事業評価は確実に定着しつつある一方で，評価方法，評価の対象については年々見直しがなされた。議会による事務事業評価の課題としては，決算と予算との連動をどう実現するか，各議員や各会派の意見を議会の評価としてどのようにまとめるか，議会の評価を行政側にどう伝えるかの3点があげられた。

この内，決算と予算との連動について，2012年度にはほぼ通年開催の「予算決算特別委員会」が設置され，予算・決算の連動および評価の次年度予算への反映が図られた。また，議会の評価としてまとめるか，および行政側にどのように伝えるかについては2009年度から2011年度にかけて各会派が作成した評価表に記載された点数とコメントをそのまま議会の評価として首長に提出しており，執行部側から「議会の評価を一本化してもらわないと対応が難しい」とされた。

そのため，2012年度には各会派の評価結果をふまえ，改めて常任委員会を母体とした分科会で評価表を作成し，議会の評価として首長側に提出する形式とした。その際には評価について，意見が統一されたものについては「全会一致」，意見が割れつつも特定の意見を多数の議員が支持したものについては「大勢一致」，意見が完全に割れているものについて

は「要検討」という三種類の区分を設けた。2012年には多摩市議会では8の事務事業を評価し、6の事務事業が「全会一致」、2の事務事業が「大勢一致」とされた。

2.3 飯田市議会（長野県）

飯田市議会は、議会の役割である行政機関に対する監視・評価・提案等を本会議や各委員会での審査を通じて果たしていた。その後2007年度に設置された「行財政改革検討委員会」において、前述の議会の役割を更に強く果たすため、市の事業の有効性について行政評価システムを活用し評価することについて検討がなされ、2008年に議会による評価制度が導入された。制度設計の際には執行部側が導入していた行政評価を参考にしている。市民の意思が反映されるようチェック機能を高め、政策立案・提言の充実を図るための活動の一つとして議会による評価制度を導入している。

2.3.1 評価の手順

飯田市では、議会による評価は基本的に4つの常任委員会単位で行われる。その構造は大まかに4つの段階に分けられる。2012年度は49の施策と103の事業が説明され、その後53の事業が評価対象であった。

- ①6月の定例会で、各常任委員会が抽出した施策と事務事業についてより詳細な成果の説明を求め、質疑を行う。それにより、評価を行う施策と事務事業を決定する。
- ②その後議員個人が各施策と事務事業に対し評価を行う。
- ③常任委員会において委員である各議員が施策や事務事業について意見交換、課題や問題の共有化を行い、評価結果および提言書の取りまとめに入る。
- ④評価結果、提言書をもとに9月の決算審査の場において質疑を行い、提言書を決算認定の付帯意見として決定する。提言書の翌年度予算への反映状況については翌年第一回の定例会において各常任委員会が確認している。

2.3.2 制度実施における成果と課題

評価制度の導入結果については行政評価、政策提言により市の事業の改善がなされ、その後の予算に反映される等の成果が出たとされ、さらに個々の議員が行政評価の視点で決算審査を行った¹⁰とした。また、評価制度が会派の垣根を越え政策立案能力を高めるツールになり得るのではないかとした。その一方で、課題として執行部側が作成した資料に基づいて評価を行った点をあげ、日頃から行政に対する市民の声に耳を傾けることや、議会側独自の調査等の検討をする必要があるとした。

飯田市議会は、各常任委員会内での議員同士の議論や意見交換に重点をおき、常任委員会ごとに評価を実施した。会派の垣根を越え、委員同士の意見交換や問題の共有化を図り、首長側に対し議会の意見として評価結果と提言書を提出することが、議会による二次評価を有効に機能させる要因と考えられる。この点において現状の飯田市議会では施策等の話については常任委員会で議論するという気風があり、そのため常任委員会での評価結果を議会の結論として混乱なく首長側に提出できるのではないかとした。

また飯田市議会では議会報告会を実施し、議会報告会で住民側から提案された議題を評価対象の選定基準に加え、常任委員会での議論を経て評価対象として取り上げ、その評価結果について後日の報告会で住民側に説明しており、住民の視点を一部取り入れ政策評価制度を運用した。財政難を背景とした行財政改革の動きとは一線を画する、議会改革の一環としての評価制度の活用がなされたといえる。

2.4 佐賀市議会（佐賀市）

佐賀市では行政改革の一環として2006年に行政評価が導入され、市政の運営状況が施策および事務事業レベル制度が評価された。その後の2009年の「佐賀市議会基本条例」の制定を伴う一連の議会改革において、市政の運営状況を監視する立場にある市議会も執行部と別の視線で同様の評価を行うことが必要であるとされ、市議会においても2011年から評価制度が導入されることとなった。

2.4.1 評価の手順

佐賀市議会の2011年度の評価の手順は以下の通りであった。

- ① 7月中旬に執行部側の自己評価の後、市議会が評価対象とする施策を選定する。施策が選定された後、各常任委員会で事業が選定される。
- ② 8月中旬に、常任委員会で選定された40の事業について執行部から市議会への説明が行われ、その後に評価を実施する事業の最終的な選定が行われる。
- ③ 9月定例会中に設置された決算特別委員会により選定された16の事業が評価され、評価結果表が予算編成の資料として執行部側に提出される。
- ④ 翌年2月中旬に評価結果に対する執行部の回答が行われ、3月定例会において予算審査が行われる。

2.4.2 制度実施における成果と課題

評価制度導入の目的として佐賀市議会では決算審議の充実および次年度予算への反映を掲げており、評価制度の実施によりこれらに対し一定の成果が上がったとした。議会による評価制度が導入される以前の決算審議は個別・具体的な事業レベルまでにはどうしても目が届かず、決算の追認という色合いが濃いものであった。しかし、議会の評価を行うことで、一部ではあるが事業レベルにまで審査の目を向けることができるようになった。評価が実施されたのはわずか16の事業ではあるが、執行部側の各事業の所管課にとっては「自分の課の事業が評価されるかもしれない」という意識が芽生えており、執行部の自己評価全体への引き締め効果が見られたとした。

また、評価を行った事業については個別・具体的な審議が行われ、議員個々の視野が広がり審議のレベルが向上した¹¹。議会の評価が行われる際に議会側から様々な質問が出されることで、所管課は担当する事業についてより詳しい説明をする必要が生じた。そのため、議員および職員の事業の理解がもっと深まったとした。

審議の充実として以下のような例があげられた。議会による評価制度が導入される以前は、評価結果

に対し一部の議員の意見のみが提出されるという状態であった。それに対し事務事業について議会の評価が行われることで、執行部の評価に対し議会全体で議論がなされたうえでの意見が執行部側に提出されることとなった。議員が住民の代表であるとはいえ、個別の議員のみが単独で意見していた過去と比べ、評価結果がより民主的に活用された審議が行われたとした。

一方で、課題として個々の議員、各所管課および議会事務局の事務量の増加をあげた。佐賀市議会事務局は2011年の時点で13名の職員が在籍しており、基礎自治体の議会事務局の規模としては比較的大きなものであった。しかし、議会の評価実施による事務作業量の増大は、大きな負荷となった。また執行部側にとっても5月末の決算確定を受け、事業の選定が開始される7月中までに事務事業評価表を作成するのは厳しいスケジュール調整が必要であったとした。

3. 自治体の政策評価の展開

本節では、自治体の政策評価制度への住民参加の可能性¹²について考察する。そのため、新たな展開として生じた議会の二次評価の成果と課題について検討し、議会の二次評価および従来から実施されていた第三者機関の二次評価の双方を通じた政策評価への住民参加を考察していく。

3.1 議会の二次評価の成果と課題

上記の事例をもとに、現状の議会の二次評価を考察していく。議会の二次評価の成果として、評価の透明性及び客観性の確保があげられる。さらに成果および課題として、事業や予算の削減および見直しの要求、議会としての意思決定、議会を通じた住民との新たな接点の3点があげられる。

3.1.1 透明性及び客観性の確保

佐賀市では、議会側が事業の二次評価を行うことで、所管課には自己評価への緊張感が生じたとした。無論人員の問題もあり、評価を実施できる事業

数は限られているが、各事業の所管課に自分の課の事業が評価されるかもしれないという意識が生じ、執行部の全体への引き締め効果が見られたとした。

飯田市や佐賀市では、議会が二次評価を行うまで、特に外部主体による二次評価を実施していなかった。どちらの自治体も評価制度導入の数年後に議会側が二次評価の実施を持ちかけた。執行機関が第三者機関等による二次評価を自ら実施した可能性は当然あるが、自主的に二次評価を実施せずにいる自治体ではこのような議会側からの申し出により、評価制度の新たな展開へと向かうことができる。

3.1.2 事業や予算の削減および見直し

3つの自治体全てが議会の評価の導入目として予算と決算の連動をあげていたが、その成果については把握が難しい。議会の二次評価の実施による事業や予算の削減については、一部でその効果が見られた。しかし、議会の評価によって「縮小すべき」あるいは「廃止すべき」と提言され、該当事業が廃止されたとしても、事業の廃止に議会の評価がどの程度効力を発揮したかは明確ではない。また「縮小すべき」あるいは「廃止すべき」と提言されても、従来通りに実施されたり、拡充されたりする事業もあった。また、議会と執行機関の両者が廃止したい事業であっても、関連団体との調整がうまくいかずに廃止できない場合もあった。

しかしたとえ廃止できなかったとしても、議会側が「改善すべき」と提言することにより執行部側へ事業見直しの圧力が生じる。また、単年度の指摘で改善されなかったとしても継続して評価対象として議論することで強く圧力をかけることができる。例えば多摩市では「いきがいデイサービス事業」という事業が、2009年度の決算審査の際に評価対象事業として取り上げられた。この事業は、要介護に認定されていない高齢者を介護対象へと移行させないためにデイサービスを提供する事業である。多摩市においては約1000人程度事業の対象者がいるのに対し、毎年170人程度しか利用しておらず、多摩市議会は一部の住民のみを対象に事業を行うのではなく対象者に広くサービスを提供できるように執行部側

に制度の見直しを求めた。さらに2010年度、2012年度にも評価の対象とし、2012年度の評価の際には全会一致の評価として、「抜本的見直しに着手すること」を指示した。

3.1.3 議会としての意思決定

自治体において政策評価が普及しても、評価制度で議会が果たす役割は小さかった。決算審査における評価結果の活用も個別の議員が自らの関心のものと質疑を行うのが主であった。そのため、執行機関の自己評価に対し、議会側が議会という機関として二次的な評価を実施し、判断を示すことは大変意義のある試みと思われる。

しかし、議会の二次評価を効果的に機能させるためには各議員の意見を議会としての意見へとまとめ上げなければならないが、しばしばそれが困難となる。2009年度から2011年度までの多摩市議会のように異なる意見が書かれた会派ごとの意見書を提出しても、執行部側からどう対応していいかわからないと返答される。これに対し2012年度の多摩市議会では、評価の区分として「全会一致」「大勢一致」「要検討」の三種類の区分を用意した。2012年度に評価の対象とした8つの事務事業のうち、6の事務事業が「全会一致」、2の事務事業が「大勢一致」とされ、多摩市議会が議会としての判断を示そうとしている様子が見受けられる。

飯田市議会では4つの常任委員会が各々の担当する事業について評価を行い、議会としての意見として市議会側に提出した。議員数が多く、事業の評価に関する議員全員の意見を議会としての一つの意見へとまとめ上げることが困難であるなら、各常任委員会に事業を分割し、委員会によって実施した評価を議会としての意見として提出することで対処しうる。また各常任委員会で分割し事業の評価を行うことで、より多数の事業の評価を実施することができる。

3.1.4 議会を通じた住民との新たな接点

住民の代表である地方議会が二次評価を行うことは、評価制度の民主的正統性の確保となる。また、住民参加の推進は行政機関だけではなく、議会でも

進んでいる。しかし、議会の二次評価結果の住民への提示については苦心している様子が見受けられる。多摩市議会の議会報告会では議員定数や議員報酬についての意見はたくさん出るが、議会の評価についてのコメント等は極めて少ないとされた。

一方で、飯田市議会では、議会報告会の際には各常任委員会で部屋を分け、各常任委員会が担当する個別のテーマについて議論する中で、住民の意見を評価対象事業の選定基準として取り入れた。それらの住民の提言を考慮したうえで評価する事業の選定を行い、その後の議会報告会で住民の提言をどのように取り扱ったかについて報告するという形で議会と住民との間で意見交換がなされた。飯田市議会でも議会報告会を実施した当初は常任委員会ごとに部屋を分けるという形式ではなく、全体で集まって意見交換をしていた。その際に導入当初ということもあってか意見の收拾が付かない状態になり、その対策として現在の形式となった。

また、多摩市議会も個別の施策について議論する意見交換会¹³の場で自治体の評価結果や議会の評価結果等を提示し、評価に対する意見や政策に関する提案等を得ている。議会報告会のような2000年代後半頃から拡大した議会の新たな取り組みは、導入されて日が浅く有効に活用するためには工夫が必要である。

3.2 議会の二次評価と第三者機関の二次評価の併用の可能性

議会の二次評価が主として事務事業を対象とした評価であることを鑑みると、議会の二次評価と外部評価委員会を併用し政策評価の質を高めることができる。外部評価委員会が施策レベルについて二次評価を行い、評価レポートの作成を補助する。その一方で議会が事務事業評価について二次評価をするという分業体制が可能なのではないか。これら二種類の二次評価が実施されることにより、事業の所管課は施策レベルの広い視点から出される意見と、事務事業レベルの細かな視点から出される意見への対応を求められ、自らの担当する事業や施策についての理解を更に深めると考えられる。

また、評価レポートが作成され議会に提供されることで、議会は評価レポートの情報をもとにして評価を実施することができる。議会の評価の課題として、飯田市議会では、評価に必要な情報は全て執行機関から得ていることをあげていた。評価レポートに関しても執行機関が作成したのなら出自は同じである。しかし、「目標管理」型の評価表に記載されている情報や、行政機関が自ら活用することを前提に収集している情報のみを議会に提示するよりも、評価レポートを併せて提示することで、議会はより広い視点からの二次評価を実施することが可能となる。評価レポートは議会において活用されるのにとどまらない。執行機関とは異なる住民との接点をもつ議会が、住民と接する際に住民に議会の評価結果や評価レポートを合わせて提示することによって住民間でも広く活用されることになる。

さらに、議会が二次評価を実施し、評価制度への住民参加の新たな窓口となることで、住民の声がより評価制度へと反映されることになる。これら二種類の二次評価が実施されることで、住民の評価制度への参加がより容易になる。議会のよる二次評価と第三者機関による二次評価の併用を図に示してみると以下のようなになる（図2）。

二種類の二次評価の併用の可能性については、議会の二次評価が今後どのような展開をたどるかによる。執行機関のように事務事業評価では不十分であるとし、議会の二次評価が事務事業評価から施策評価へと移行していく可能性もある。しかし議会は、元々細部の事業について目を行き届かせ、予算と決算の連動を強めようとする意図で事務事業評価への二次評価を実施している。そのため、少なくとも問題となる事業がある限りは事務事業評価を継続していくと考えられる。

議会の二次評価と第三者機関の二次評価の併用は、行政機関の内部評価主体となっている自治体の政策評価の新たな展開といえる。評価レポート作成の補助といった第三者機関の二次評価による評価の質的向上により、政策評価は住民の活用に耐えうる評価となる。また、議会が二次評価を実施し、行政機関とは異なる接点で住民や支援者に各種の評価結

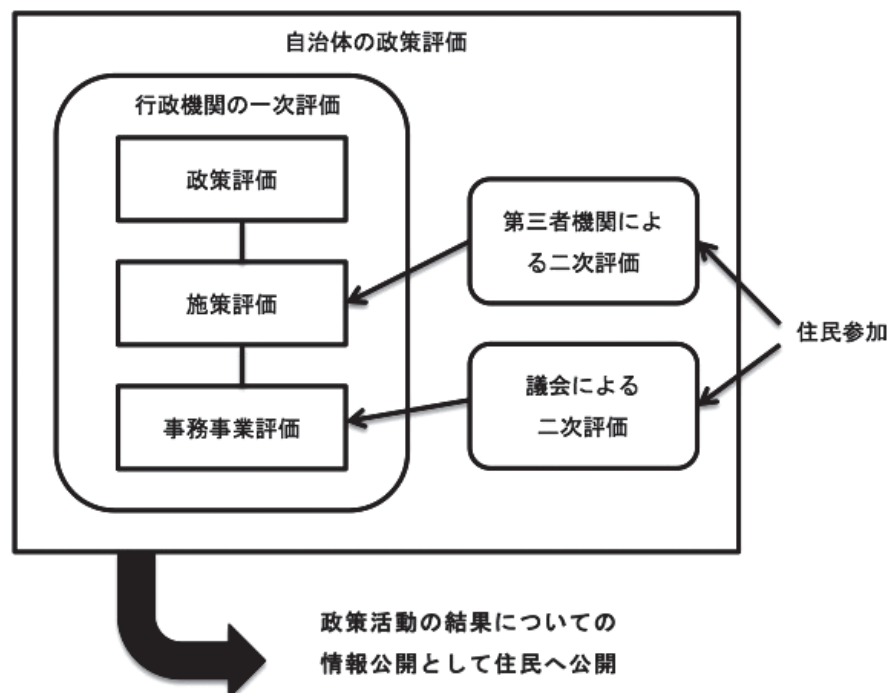


図2 議会による二次評価と第三者機関の二次評価の併用 筆者作成

果を提示することで、自治体内に評価結果が拡大する。その結果、政策の結果についての情報および執行部や議会の見解をもとに、住民が今後の自治体の政策について議論できる素地ができあがる。

さらにそれらの評価を、公募委員を含めた委員会による議論、ワークショップ、市民モニター、住民討論、パブリックコメントといった様々な住民参加の場にて執行機関が住民に提示することで、住民参加の場で各種の評価結果に基づいた議論がなされ、政策評価を通じた「住民とのコミュニケーション」が果たされることとなる。

議会の二次評価と第三者機関の二次評価の連携による政策の結果についての住民への説明責任の履行の強化は、住民自治を拡充し、住民参加の推進に資する意義のある試みと思われる。

3.3 今後の課題

上記の第三者機関が施策レベルについて二次評価を行い、その一方で議会が事務事業評価について二次評価を実施するという併用パターンは、筆者が調査した自治体のケースを組み合わせ例示したものであり、実際には様々な併用パターンが存在する。

議会の二次評価を実施した上記の3つの事例では、議会は一次評価と同じ形式を用いて事務事業を対象に二次的な評価を実施していたが、議会が評価の対象を施策へと拡大することや、一次評価の質の向上を目的とした二次的な評価を行うことも考えられる。例えば、2012年度の佐賀市議会の事務事業評価では、「自殺予防普及啓発事業」「ひとり親家庭支援事業」「農山漁村交流支援事業」の3つの事務事業の評価で事業についての指摘のみならず、指標の適切性について指摘している。全体としては事業の内容等についての指摘が主だが、今後一次評価の技術的な側面についての指摘が増大することも考えられる。

また、特定領域の事業の評価について、当該領域の専門家を集めた第三者機関が、一次評価と同様の形式を用いた二次的な評価を行うことも考えられる。さらには、執行機関による第三者機関の設置及び活用は、執行機関側にその意思がなければ始まらない。そこで、行政機関ではなく議会が第三者機関を設置し、専門家の力を活用することも考えられる。これらの様々な併用パターンおよび、第三者機関と議会の役割分担を考察するためには、改めて政

策評価を実施する目的、執行機関の役割や議会の役割について再検討する必要がある。

本論文は、政策評価が行政活動の透明化および行政統制の手段として有効なツールであることを重視し、政策評価制度を通じた住民参加の可能性について考察することを目的とした。自治体の政策評価を調査・分析し、第三者機関が施策レベルについて二次評価を行い、その一方で議会が事務事業評価について二次評価をするという併用パターンを提示した。政策評価の有する様々な目的と、第三者機関と議会の二次評価の様々な併用パターンや役割分担の考察については今後の課題としたい。

おわりに

自治体で政策評価が実施され拡大したことで、様々な課題が指摘されている。しかし、政策評価の現場に目を向けると、一部の自治体では課題の克服に向け様々な制度の改善策を講じている。それらの改善策を重ね合わせることで、政策評価の効果は更に高まる。

本論文では、議会の二次評価と第三者機関の二次評価の併用の可能性について筆者が調査した自治体のケースを組み合わせて例示した。第三者機関による施策評価及び評価レポートの作成の補助、議会による事務事業の二次評価については、それぞれ実際に実施されている取り組みであり、両者を併用した政策評価の活用は実現の可能性が高いと思われる。実際に議会が二次評価を実施している自治体で第三者機関による二次評価が実施されているか、また実施されている場合、両者の二次評価がどのように扱われているのかについては今後の研究課題としていきたい。

注

- 1 総務省は「目標管理型の評価」を、実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる「施策」レベルの政策の事後評価と定義している（総務省2012：2）。本論文では「施策」レベルの評価に限らず、実績評価方式を用いてあらかじめ設定した目標の達成度合いを評価する方式の評価を「目標管理」型の政策評価とする。

- 2 三菱総合研究所が2009年8月に実施した調査で、全ての自治体を対象としたアンケート調査である。実際に回答したのは845自治体であり、回収率は45.8%となっている。
- 3 「成果が上がっている」は「期待通り成果が上がっている」と「ある程度成果が上がっている」の合計値である。三菱総研のアンケートは政策レベル、施策レベル、事務事業レベルの評価それぞれで成果の状況について質問している。市区町村での施策レベル以上の評価の導入割合は低いため、本論文では事務事業レベルの評価の成果を取り上げた。
- 4 議会による評価を実施している自治体は、森町（北海道）、福島町（北海道）、常陸大宮市（茨城県）、大洗町（茨城県）、さいたま市（埼玉県）、坂戸市（埼玉県）、多摩市（東京都）、茅ヶ崎市（神奈川県）、中能登市（石川県）、阿智村（長野県）、飯田市（長野県）、高山市（岐阜県）、富士市（静岡県）、藤枝市（静岡県）、田原市（愛知県）、三重県、守山市（滋賀県）、泉佐野市（大阪府）、丹波市（兵庫県）、江津市（島根県）、小松島市（徳島県）、糸島市（福岡県）、佐賀市（佐賀県）、合志市（熊本県）である。
- 5 『議会改革白書2012年版』に記載されている全国自治体議会運営実態調査（2012）を参考にした。記載された自治体に筆者が問い合わせ、議会による二次評価は実施していないと答えた自治体は除外した。全国自治体議会運営実態調査は全ての自治体議会を対象に行われた調査であり、2012年の調査では回収率が83.6%であった。
- 6 「自己評価」のモードはあくまで政策目的を達成するうえでの諸活動及び手続きの一部として政策評価を捉える、自己評価を実施する所管課の立場であり政策評価の特別な効果について否定的であり、あくまで手続き的なものとするこの立場は、他の3つの目的と両立させることは困難であると思われる。
- 7 協議の他に、対象事業を議員の投票によって決めることもある。佐賀市議会では2011年、2012年に対象事業を選定する際に、まず対象とする政策について投票を実施し、票数が上位の政策から同様の手法で施策を選定した。その後、選定された施策から二次評価の対象とする事務事業を投票により選定した。
- 8 2012年の7月と12月にアンケート調査を実施した。
- 9 佐賀市については2012年8月10日に議会事務局職員にインタビュー調査を実施した。また、多摩市については2012年11月28日に議会事務局職員にインタビュー調査を実施した。飯田市については2012年12月4日に議会事務局職員にインタビュー調査を実施した。
- 10 具体的には、例えば会計レベルの議論ではなく、事業の目的等を含めた議論を行ったことなどがあげられる。
- 11 具体的には、例えば支出の適切性のみではなく、指標の適切性についても指摘したことなどがあげられる。
- 12 西尾（2000：29-32）は市民参加型の評価方式として政府機関による内部評価に市民の意見を取り入れ反映させる方式、政府機関とNPOなどとの協働で評価が行われる方式、市民が政府機関から独立して評価を行う方式

の3つの方式をあげている。本論文では政府機関による内部評価に市民の意見を取り入れ反映させる方式を主として取り扱う。

- 13 ある特定の政策課題について、委員会が必要に応じて市民から意見を聴取する取り組みである。議会報告会と比べ小規模な取り組みである。

参考文献

- 上山信一（2002）『日本の行政評価 総括と展望』第一法規
- 梅田次郎（2001）「業績測定型・三重県事務事業評価システムの発展過程と展望」『日本評価研究』1（2） pp.69-77
- 北大路信郷（1999）（2002）「政策評価における成果指標設定の困難」『経営と情報』14（2） pp.19-30
- 窪田好男（2005）『日本型政策評価としての事務事業評価』日本評論社
- 狛江市（2012）「狛江市施策レポート（平成22年度実施施策）」
- 斉藤達三（1992）「自治体施策の事後的評価—宇都宮市地区市民センター設置のケーススタディ」『都市問題研究』44（3） pp.46-63
- （監）（2003）『総合計画と政策評価—計画と予算の統合』地域科学研究会
- 佐賀市議会事務局（2012）「さが市議会だより 第33号」（2012年11月23日最終アクセス）
<http://www.city.saga.lg.jp/contents.jsp?id=34055>
- 佐藤克廣（1991）「政策評価の理論」宇都宮深志・新川達郎（編）（1991）『行政と執行の理論』東海大学出版会
- 佐藤徹（2011）「行政評価過程における職場討議の導入とその効果検証」『日本評価研究』11（2） pp.77-89
- 総務省（2011）「地方公共団体における行政評価の取組状況」（2012年11月23日最終アクセス）http://www.soumu.go.jp/main_content/000106463.pdf
- （2012）「目標管理型の政策評価の改善方策の概要」（2012年11月23日最終アクセス）http://www.soumu.go.jp/main_content/000152602.pdf
- 田中啓（2006）「自治体における行政評価の実践とその成果」『静岡文化芸術大学紀要』（7） pp.37-52
- 多摩市議会（2012）「議会の評価〔平成23年度決算審査事務事業評価〕」（2012年11月23日最終アクセス）<http://www.city.tama.lg.jp/shigikai/69/015997.html>
- 多摩市議会事務局（2012）「多摩市における議会改革について—予算・決算特別委員会の活動を中心に」
- 西尾勝（2000）「行政の評価方式の拡張をめざして」西尾勝（編）（2000）『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性』行政管理研究センター
- 南島和久（2007）「府省における政策評価の中立性および客観性」『法学志林』104（4） pp.163-213
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム（編）（2012）『議会改革白書2012年版』生活社
- 松下圭一（2003）『シビル・ミニマム再考—ベンチマークとマニフェスト』公人の友社
- 三重県地方自治研究会（1999）『「事務事業評価」の検証—三重県の行政改革を問う』自治体研究社
- 三菱総合研究所（2009a）「地方自治体における行政評価等への取り組みに関する実態調査—2009年調査結果概要版」
- （2009b）「地方自治体における行政評価等への取り組みに関する実態調査—2009年調査結果データ版」（2012年11月23日最終アクセス）
http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2009/2013655_1435.html
- 武藤博己（2002）「政策評価の手法開発」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸（編）（2002）『自治体の構想—3 政策』岩波書店
- 山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開—政府のアカウンタビリティ』晃洋書房
- （2006）『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ』萌書房